水流产权确权试点方案

　　水流产权确权是加快推进生态文明建设的重要内容。按照中共中央国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》和全面深化改革工作部署，水利部、国土资源部会同有关部门制定本试点方案。

　　一、开展水流产权确权的重要意义

　　水流是江、河等的统称，具有重要的资源功能和生态功能。水流产权确权主要是确定水域、岸线等水生态空间范围，分清水资源所有权、使用权及使用量，明晰水流产权的所有权人职责和权益、使用权的归属关系和权利义务。

　　我国江河湖泊众多，多年平均水资源总量2.8万亿立方米，对经济社会发展和生态环境保护具有不可替代的作用。人多水少、水资源时空分布不均是我国的基本国情水情。当前，我国水资源开发利用方式总体上仍然偏于粗放，用水效率不高，用水浪费严重；一些河流水资源开发利用过度，围垦湖泊、挤占河道、侵占岸线、污染水体等问题较为突出；市场配置资源的机制还不完善，政府市场两手发力的水治理体制机制还不够健全，与国家治理体系现代化的要求还有较大差距。水流产权不清、权责不明、监管薄弱是造成上述问题的重要原因之一。开展水流产权确权，是健全自然资源资产产权制度的必然要求，对转变发展方式、倒逼产业结构调整、节约集约利用资源、保护水生态空间具有重要促进作用，对完善现代水治理体系具有重要意义。

　　二、总体要求

　　（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，根据生态文明体制改革的总体要求，遵循水生态系统性、整体性原则，以落实水流产权的所有权人职责和权益、明确使用权的归属和权利义务、加强保护和监管为主要任务，通过试点探索建立归属清晰、权责明确、监管有效的水流产权制度，为全国开展水流产权确权积累经验。

　　（二）基本原则。

　　节约资源、保护生态。坚持绿色发展，节约优先，保护为主。满足经济社会发展和维系良好生态环境对水流合理开发利用的需求，落实最严格水资源管理制度，严守生态保护红线。

　　明晰权责、保障权益。合理划分地方各级政府事权和监管职责，明确占有、使用、收益、处分等权利归属关系和权责，落实所有权人权益，维护使用权人的合法权益。

　　统筹推进、地方探索。按照健全自然资源资产产权制度要求，做好顶层设计，统筹部署试点，地方立足实际，积极发挥主动性和创造性，探索水流产权确权的有效路径和实现形式。

　　改革创新、稳步实施。创新水流产权确权制度，赋予试点地区先行先试政策，允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排，重点突破，有序推进，力求实效。

　　（三）试点目标。在全国选取有代表性的流域和区域，通过2年左右时间，探索水流产权确权的路径和方法，界定权利人的责权范围和内容，着力解决所有权边界模糊，使用权归属不清，水资源和水生态空间保护难、监管难等问题，为在全国开展水流产权确权积累经验。

　　三、试点任务

　　（一）水域、岸线等水生态空间确权。划定水域、岸线等水生态空间范围。县级以上地方人民政府组织水利、国土资源等部门依法划定河湖管理范围，以此为基础划定水域、岸线等水生态空间的范围，明确地理坐标，设立界桩、标示牌，并由县级以上地方人民政府负责向社会公布划界成果。

　　确定水域、岸线等水生态空间权属。依据划定的水域、岸线等水生态空间范围，明确其所有权和功能定位，按照自然资源统一确权登记的有关规定实施统一登记。对于空间范围内的土地，属于国家所有的，登记为国家所有；属于集体所有的，登记为集体所有。水生态空间范围内涉水工程占压土地的，按照不动产统一登记的有关要求办理。

　　研究水域、岸线等水生态空间监管措施。根据划界确权成果，试点地区提出加强水域、岸线等水生态空间监管的措施。水利、国土资源等有关部门建立加强监管的工作机制，强化部门间的信息共享和协调联动，严格水域、岸线等水生态空间保护和监管。依据相关规划和有关技术标准，划定水域、岸线功能区划，明确分区用途和管理要求。严格规范涉水建设项目审批、建设，禁止非法占用水域、岸线，防止现有水域面积衰减、岸线滥占滥用。

　　（二）水资源确权。试点地区以区域用水总量控制指标和江河水量分配方案等为依据，开展水资源使用权确权。在水资源使用权确权试点中，充分考虑水资源作为自然资源资产的特殊性和属性，研究水资源使用权物权登记途径和方式。

　　水资源使用权确权路径。规范取水许可管理。直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，应当按照国家取水许可制度规定，向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证，缴纳水资源费，取得取水权。探索水资源使用权物权登记途径和方式。依据用水总量控制指标、江河水量分配方案和行业用水定额等，核定许可水量，明确取水用途。对灌区内农业用水户，要以县级行政区域用水总量控制指标为基础，按照灌溉用水定额，逐步把指标细化分解到农村集体经济组织、农民用水合作组织、农户等用水主体，落实到具体水源，明确水权，实行用水总量控制。拥有水资源使用权的取用水户，按照有关法规和政策享有取用水资源等权利，接受水行政主管部门和流域管理机构的监督管理。如遇特殊情形（如干旱年份），具有管理权限的水行政主管部门或流域管理机构可以依法对取用水量予以调整。进一步完善水资源有偿使用制度。

　　确定水资源用途管制等监管要求。各级水行政主管部门要加强水资源用途管制，健全水资源监控计量体系。权利人应当按照规定的用途取用水，未经水行政主管部门批准不得擅自改变用途。确需改变用途的，须经严格论证，防止城乡居民生活用水、基本生态需水和合理农业用水被挤占。

　　四、试点选择

　　综合考虑试点主要内容、区域代表性和地方工作基础等因素，按照生态文明体制改革有关要求，在以下区域开展水流产权确权试点：

　　（一）宁夏回族自治区全区，开展水资源确权试点；

　　（二）甘肃省疏勒河流域，开展水资源和水域、岸线等水生态空间确权试点；

　　（三）陕西省渭河，开展水域、岸线等水生态空间确权试点；

　　（四）江苏省徐州市，开展水域、岸线等水生态空间确权试点；

　　（五）湖北省宜都市，开展水资源确权试点；

　　（六）丹江口水库（水库库区管理范围），开展水域、岸线等水生态空间确权试点。

　　五、组织实施

　　（一）加强组织领导。由水利部、国土资源部会同有关部门成立水流产权确权试点工作协调小组，加强对试点工作的统筹协调和跟踪指导，及时研究解决试点中的突出困难和问题。试点省（区）要成立由省（区）人民政府牵头，水利、国土资源等部门和试点地区人民政府组成的试点工作领导小组，全面组织实施试点工作，做好与相关政策和改革的衔接和协调。

　　（二）健全工作机制。试点省（区）水利、国土资源部门根据试点任务要求，编制水流产权确权试点实施方案，报水利部、国土资源部组织审查，由水利部、国土资源部和试点省（区）人民政府联合批复后实施；丹江口水库试点实施方案由长江水利委员会组织编制，报水利部、国土资源部审批。水利部、国土资源部和试点省（区）人民政府水利、国土资源部门，成立试点工作技术指导专家组，对试点中的重点和难点问题及时进行研究，并提出解决方案。建立试点工作联系、信息报送和监督检查制度，定期对试点进展情况进行跟踪评估。

　　（三）强化支撑保障。试点地区根据试点工作需要，研究制定水资源确权和水域、岸线等水生态空间确权的相关制度办法，为开展试点工作提供法规支撑。水利部、国土资源部和试点省（区）人民政府加强宣传与引导，为试点工作顺利开展营造良好氛围。

　　（四）开展总结评估。试点地区要积极探索创新，形成有效改革模式和典型经验做法。水利部、国土资源部组织对试点工作进行全面总结，系统评估试点工作成效，总结改革路径和模式，研究提出符合我国国情的水流产权确权方案。